

## **Parte II**

### **Temas Especiales**

Capítulo 1: Cómo acceder a documentos gubernamentales relacionados con una instalación sujeta al Título 5 (Keri Powell) .....	104
Capítulo 2: El Título 5 y la justicia del medioambiente (Anjali Mathur) .....	112
Capítulo 3: Aplicación ciudadana de la Ley de Aire Limpio (Marc Chytilo).....	125
Capítulo 4: ¿Por qué es que esa fábrica no solicitó un permiso según el Título 5? Cómo puede una instalación evitar el Título 5 y otros requisitos (Brian Flack) .....	135
Capítulo 5: Control de las emisiones de contaminantes peligrosos del aire con las exigencias de la Ley de Aire Limpio .....	145
Capítulo 6: Infracciones “inevitables” a los límites de emisión .....	149

## Capítulo 1

### **Cómo acceder a documentos gubernamentales relacionados con una instalación sujeta al Título 5**

**Por Keri Powell, New York Public Interest Research Group  
(Grupo de investigación de interés público de Nueva York),  
Nueva York, NY**

La manera más efectiva de revisar un borrador de permiso según el Título 5 es obtener la mayor cantidad posible de información sobre el solicitante del permiso. El tipo de información que le puede resultar útil cuando revisa un borrador de permiso está en documentos que tiene la Autoridad de permisos. En este capítulo se analiza cómo obtener dichos documentos.

*¿Debe la Autoridad de permisos permitir al público el acceso a documentos pertinentes al desarrollo de un permiso según el Título 5?*

Sí. A menos que se den circunstancias muy poco frecuentes, todos los documentos relacionados con el desarrollo de un permiso según el Título 5 se deben hacer públicos. En realidad, para que un estado obtenga la aprobación de la EPA federal para emitir permisos según el Título 5, el estado debe demostrar que “[p]oner a disposición al público toda solicitud de permiso, plan de cumplimiento, permiso, control y cumplimiento, informe de certificación en virtud del artículo 503(e) de la Ley [de Aire Limpio].” Ver 40 CFR art. 70.4(b)(3)(viii). Además, 40 CFR art. 70.7.(h)(2) exige que la notificación al público por la cual se anuncia que está disponible un borrador de permiso para los comentarios del público, incluye información sobre cómo miembros del público pueden obtener “copias del borrador de permiso, la solicitud, todo el material de apoyo pertinente, incluyendo todo lo establecido en el Art. 70.4(b)(3)(viii) de esta parte, y todos los demás materiales que estuvieran disponibles para la Autoridad de Permisos que sean pertinentes a las decisiones correspondientes al permiso.”

*¿Cuál es el procedimiento a seguir para acceder a documentos pertinentes al desarrollo de un permiso según el Título 5?*

Nunca viene mal simplemente llamar a la Autoridad de permisos y pedir los documentos que necesita. Si no está seguro acerca de cuáles documentos contienen la información que necesita, es posible que encuentre un empleado de la Autoridad de permisos que le explique cuáles documentos le resultarán más útiles. Pida para hablar

con uno de los redactores del permiso según el Título 5. Si la Autoridad de permisos tiene la seguridad de que los documentos que está pidiendo deben ser librados al público, puede que logre evitar el retardo involucrado en una petición formal por los documentos. Como 40 CFR Part 70 es muy claro respecto a cuál información debe ser puesta a disposición del público, no hay por lo general razón para que una Autoridad de permisos exija una petición formal por escrito conforme a la ley de registros abiertos del estado (Freedom of Information Laws), a menos que haya usted pedido un documento suministrado por la instalación y que la Autoridad de permisos todavía no haya decidido si se lo debe retener por que se trata de información comercial confidencial. Esta cuestión se analiza en más detalle a continuación. Si la Autoridad de permisos no desea suministrarle los documentos necesarios ante un pedido informal, deberá presentar una solicitud por escrito conforme a la ley de registros abiertos de su estado.

La mayoría de las leyes de registros abiertos están publicadas en Internet. (Ver en [www.missouri.edu/~foiwww/citelist.html](http://www.missouri.edu/~foiwww/citelist.html), en idioma inglés, referencias a la legislación y enlaces Internet). Es habitual que las leyes de registros abiertos sigan el modelo de la Ley de Libertad de Información federal (FOIA, *Freedom of Information Act*), 5 U.S.C. art. 552. Por lo general, la ley de registros abiertos de un estado otorga al público el acceso a cualquier documento en manos de un organismo estatal, o que alguien tiene en su posesión a nombre del organismo estatal. La información solicitada debe estar disponible en un documento existente – las leyes de registros abiertos no exigen nunca que el gobierno cree un documento nuevo para responder a un pedido de información. Asimismo, las leyes de registros abiertos protegen de ser revelados a algunos tipos de documentos, y a veces hasta a partes de ciertos tipos de documentos. Por ejemplo, no se requiere al gobierno que entregue información que podría perturbar una acción de exigibilidad en curso.

La presentación de una solicitud formal de un documento no es difícil. Por lo general, todo lo que necesita hacer es:

- (1) Tomar contacto con la Autoridad de permisos y pedir el nombre y dirección del funcionario encargado de la ley de registros abiertos. Esta es la persona a la cual debe dirigir su solicitud. Puede que se le permita enviar su solicitud por fax o correo electrónico.
- (2) Cuando escriba la carta de pedido:
  - **Cite la ley.** Indique que está pidiendo documentos conforme a la ley de registros abiertos de su estado. Use el nombre legal correcto de la ley y refiérase a la misma.

- **Aclare los documentos que desea, pero no pida algo demasiado definido.** Si está interesado en un documento que sabe que existe, pida ese documento de la manera más específica posible. Si no sabe si existe un documento, trate de averiguar en la Autoridad de permisos si existe antes de formular su pedido. Si eso no resulta, puede simplemente pedir “cualquier y todo documento” que esté relacionado con el tema en el cual se interesa. Brinde todos los detalles posibles, pero no formule su pedido de manera tan estrecha que excluya documentos muy relacionados que podrían resultarle útiles.
- **Pida una exención de los honorarios por copiado.** Si está pidiendo la información en nombre de una organización sin fines de lucro, o si está usando la información para beneficiar al público (cosa decididamente cierta si está revisando un permiso según el Título 5), piense en la posibilidad de pedir una exención de los honorarios por copiado. Debe consultar directamente la ley de su estado para saber si existen las exenciones de honorarios en su estado.
- **Limite los costos de copiado.** Pida o no una exención de honorarios, si los costos de copiado son un problema analice la posibilidad de declarar que si el costo de las copias ha de superar una cierta cifra en dólares, desea que se le consulte antes de realizar las copias.
- **Piense en pedir una oportunidad de revisar los archivos antes de hacer las copias.** Si espera que los documentos que está pidiendo son extensos y tiene la posibilidad de visitar la agencia y revisar los documentos (en lugar de hacer que los copien y se los envíen), pida el acceso a dichos documentos con la oportunidad de copiar documentos de ser necesario. Si opta por esta opción, piense en fijar fechas en las cuales visitar la agencia para revisar los archivos. Pida al funcionario encargado de los archivos que tome contacto con usted lo más pronto posible para fijar una cita en la cual revisar los documentos.
- **Pida información almacenada en forma electrónica.** No olvide que puede pedir copias del correo electrónico y otros documentos que sólo se almacenan en formato electrónico. La definición de “documento” o de “registro” es por lo general bastante amplia y es probable que incluya documentos que sólo se almacenan en formato electrónico.
- **Envíe copia de su petición al funcionario gubernamental pertinente.** Aunque debe dirigir su solicitud de documentos al funcionario designado como encargado de los archivos, resulta útil enviar una copia a la persona de la agencia que sabe dónde se puede hallar el registro – si sabe quién es dicha persona. Un funcionario de archivos tiene que responder a pedidos de

información sobre una amplia gama de temas. Por lo tanto, no de por sentado que el funcionario de archivos sabrá exactamente quién tiene acceso a la información que usted solicita. Si envía copia de su carta al funcionario de archivos a la persona adecuada, es posible que su pedido de información se procese más pronto.

- (3) Si es posible, conviene enviar su solicitud por correo certificado y guardar el recibo. Así, si tiene problemas para obtener la información prontamente, tendrá documentado cuándo la agencia recibió su pedido.
- (4) Haga el seguimiento de su pedido con una llamada telefónica al funcionario de archivos.

En la página 110 aparece un ejemplo de pedido de documentos.

*¿Qué hacer si la Autoridad de permisos rechaza mi pedido, o no responde prontamente a mi pedido?*

Si la Autoridad de permisos rechaza su pedido de documentos, asegúrese de comprender la(s) razón(es) y pida a la Autoridad de permisos que le indique la disposición específica de la ley estatal en la cual se basa la agencia. Si discrepa con la interpretación que la Autoridad de permisos le da a la ley, o si piensa que la ley contradice la disponibilidad pública de documentos según 40 CFR Part 70, pida para hablar con un supervisor. Si no lo logra, notifique a la Oficina Regional de la EPA federal y pídale que intervengan.

Es probable que la ley de registros abiertos de su estado le de el derecho a presentar una apelación ante algún tipo de comisión estatal de revisión, o ante algún individuo, en caso de rechazarse su pedido de documentos. Más aún, si la agencia no responde a su petición en un plazo razonable, es posible que pueda usted considerar esto como un rechazo y presentar una apelación. Consulte la ley de su estado por más información.

Uno de los recursos disponibles al público es el “Freedom of Information Clearinghouse” (*Centro de Libertad de Información*), un proyecto del “Center for Study of Responsive Law” (*Centro para el estudio de la ley reactiva*) de la Fundación Ralph Nader. En el mismo se proporciona asistencia técnica y legal a individuos y grupos de interés público que solicitan tener acceso a información que está en poder de organismos del gobierno. Puede dirigirse a ellos escribiendo a P.O. Box 19367, Washington, D.C.20036, Teléfono: (202) 588-7790.

*¿Qué debo hacer si la Autoridad de permisos afirma que parte de la información que pido es confidencial?*

Si la Autoridad de permisos llega a la conclusión de que la información que usted pide es confidencial, deberá darle una explicación por escrito. Si piensa que la información no debe ser considerada confidencial, puede apelar la determinación de confidencialidad conforme a los procedimientos esbozados en la ley de registros abiertos de su estado.

Las Autoridades de permisos deben entregar las solicitudes de permisos según el Título 5, planes de cumplimiento, permisos, e informes de control y de certificación de cumplimiento, a excepción de la información con derecho a tratamiento de confidencialidad conforme al artículo 114(c) de la Ley de Aire Limpio.

El artículo 114(c) dice que cualquiera de los registros, muestras, informes y certificados que la EPA federal ha obtenido de una instalación sujeta al reglamento, será puesta a disposición del público salvo que la EPA haya determinado que la información “divulgaría métodos o procesos con derecho a la protección como secretos comerciales...”. Fíjese en que esta protección no se aplica a los datos sobre emisiones o a los permisos según el Título 5. Los reglamentos generales del gobierno federal respecto a qué tiene derecho al tratamiento confidencial están en 40 CFR Part 2.

La Autoridad de permisos seguirá los procedimientos del estado a fin de determinar si a la información que *se dice* información comercial confidencial le corresponde efectivamente ser protegida, para lo cual usará una definición que no sea más amplia que la definición federal.

*¿Qué puedo hacer para acceder rápidamente a los documentos de una instalación, luego de haber comenzado el período de comentarios a los borradores de permiso según el Título 5 de dicha instalación?*

Como a la Autoridad de permisos le puede llevar bastante tiempo responder a un pedido de información, es posible que la ley de registros abiertos de un estado no sea un método confiable para la obtención de información acerca de una instalación una vez se ha comenzado el período de comentarios del público al borrador de permiso. Si sabe que quiere revisar el borrador de permiso según el Título 5 de una instalación bastante antes de comenzar el período de comentarios del público, es probable que tenga tiempo de enviar por correo a la agencia un pedido por escrito, y esperar que la agencia procese el pedido. Si sólo se entera del comienzo del período de comentarios públicos al leer la notificación al público de la Autoridad de permisos, es

probable que no tenga tiempo para esperar que la agencia procese su pedido de registros abiertos. Al fin y al cabo, el período de comentarios públicos no dura más que 30 días, y es probable que parte de ese plazo ya haya transcurrido antes que se diera cuenta que había comenzado.

Si ya ha comenzado el período de comentarios públicos respecto al borrador de permiso que está revisando, deberá pedir el acceso inmediato a todos los documentos que contienen la información en que se basó la Autoridad de permisos para desarrollar el borrador de permiso. La Autoridad de permisos no debería poder abreviar el plazo de revisión del cual usted dispone haciéndole esperar por la respuesta a un pedido de registros abiertos. Cualquier cuestión relacionada con la confidencialidad de información comercial o con cualquiera de las demás exenciones existentes en la ley de registros abiertos de su estado, debe haber sido resuelta antes de comenzar el período de comentarios públicos. Si la Autoridad de permisos no entrega estos documentos prontamente, deberá pedir una prolongación del período de comentarios públicos. Si la Autoridad de permisos no está de acuerdo, tome contacto con la Oficina Regional de la EPA que le corresponde y pídale que intervenga. Señale que la interpretación que hace la Autoridad de permisos de la disponibilidad de documentos lleva al resultado ilógico por el cual, mientras que la notificación pública informa al público sobre cómo obtener la información necesaria, no se puede poner la información a disposición del solicitante hasta casi el cierre del período de comentarios públicos, o quizá hasta después que haya finalizado. Si todo lo demás falla, puede argumentar en sus comentarios al borrador de permiso (o en una audiencia pública, si es que se celebra) que se debe denegar el permiso porque la Autoridad de permisos no dio una oportunidad razonable para los comentarios públicos. Consulte 40 CFR art. 70.7(h) (en el cual se exigen “procedimientos adecuados para la notificación pública incluyendo el ofrecer una oportunidad para realizar comentarios públicos y una audiencia sobre el borrador de permiso.”) Análogamente, puede presentar ante la EPA federal una petición por la cual objeta el permiso si no se otorga al público una oportunidad razonable de participar en el período de comentarios públicos.

## **Muestra de Pedido de Información**

Trufalla Tree Trust, Inc.  
9 Barbaloot Street, 3<sup>rd</sup> Floor  
New York, New York 10007

2 de junio de 2001

### CORREO CERTIFICADO

Sr. Scott Chantland  
Funcionario de Libertad de Información  
Departamento de Conservación del Medioambiente de Nueva York  
50 Wolf Road  
Room 602  
Albany, New York 12233-1016

Estimado Sr. Chantland:

Conforme a la Ley de Libertad de Información de Nueva York, Artículo 6 de la Ley de Funcionarios Públicos, Trufalla Tree Trust solicita el acceso a los efectos de su revisión y copia a los siguientes documentos relativos a Winter Corp., 65 Industrial Ave., Permit I.D. 75-S2005, ubicada en Nueva York, Nueva York:

Cualesquiera documentos, memorando, cartas, informes, pedidos y/datos comprendida la información mantenida únicamente en formato electrónico tal como el correo electrónico y relativa a:

- una copia de la solicitud de permiso según el Título 5 según la Ley de Aire Limpio;
- todos los permisos de aire de la anterior instalación existentes;
- documentación sobre emisiones o control de conformidad de la anterior instalación de los últimos tres años;
- documentación de cualesquiera planes de conformidad, cronogramas de conformidad y certificaciones de conformidad existentes; y
- documentación relativa a inspecciones, multas y acciones de exigibilidad adoptadas contra la instalación anterior.

Si se aplican honorarios a la búsqueda y copiado de esta información, le ruego informarme al respecto antes de cumplimentar este pedido. Sin embargo, le ruego tomar en cuenta que solicito esta información en mi calidad de funcionario de una

organización sin fines de lucro y de interés público según 501(c)(3). Los documentos que estoy solicitando son esenciales para la investigación que estamos llevando a cabo. Como el beneficiario más importante de esta información será el público, espero que decida renunciar a todos los honorarios vinculados a este pedido.

Le agradeceré dar curso a esta solicitud a la brevedad posible. La Ley de Libertad de Información exige que ponga a nuestra disposición o deniegue por escrito los registros solicitados en el plazo de cinco días laborables a partir de su recepción de este pedido. Si opta por denegar el acceso a los documentos que he solicitado, desearía saber específicamente qué es lo que se está denegando y el fundamento legal de esta denegatoria, conforme al párrafo 2 del artículo 87 de la Ley de Funcionarios Públicos.

Agradeciendo su tiempo y esfuerzo, quedo a la espera de su pronta respuesta.

Atentamente,

Elena Bennett  
Personal Científico, Trufalla Tree Trust

cc: Keiko Nishimura, Administradora de Permisos de la Región 2



## Capítulo 2

### El Título 5 y la Justicia Medioambiental

Por Anjali Mathur, Coalición del Día de la Tierra (Earth Day Coalition, Cleveland, Ohio)

#### I. Introducción

*¿Qué es la justicia medioambiental?*

La Agencia para la Protección del Medioambiente de los Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés) define la justicia medioambiental de la siguiente manera:

es el tratamiento justo y la participación positiva de todas las personas, sin consideraciones de raza, color de la piel, origen ni ingresos, con respecto a la elaboración, la ejecución y el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y las políticas ambientales. Tratamiento justo significa que ningún grupo de personas, incluidos grupos raciales, étnicos y socioeconómicos, deberá soportar una carga desproporcionada de las consecuencias ambientales negativas resultantes de operaciones industriales, municipales y comerciales o de la ejecución de programas y políticas federales, estatales, locales ni tribales

(Guía definitiva para incorporar aspectos de justicia medioambiental en el análisis de cumplimiento de NEPA de la EPA, abril de 1998).

Según se documenta en estudios realizados por iniciativa del gobierno y en un estudio pionero de la Comisión por la Justicia Racial de la Iglesia Unida de Cristo en 1987, las comunidades de personas de color de los Estados Unidos soportan una carga mayor a lo que les corresponde en cuanto a la contaminación del medioambiente. Quienes plantean la justicia medioambiental subrayan que no se debe obligar a estas comunidades problematizadas a elegir entre la falta de empleos y de desarrollo por una parte, y los empleos de baja remuneración y riesgosos y la contaminación por el otro. Para obtener la justicia medioambiental, los residentes de las comunidades minoritarias y de bajos ingresos deben ser incorporados al proceso de toma de decisiones del gobierno cuando las mismas afectan su salud, el medioambiente en el que viven y su calidad de vida. Los trámites de los permisos según el Título 5 de la Ley de Aire Limpio proporcionan una oportunidad así para la intervención de la comunidad.

### *¿Qué relación tiene el Título 5 con la justicia medioambiental?*

Como muchas de las instalaciones sujetas al Título 5 están en comunidades de minorías y de bajos ingresos, un programa del Título 5 bien diseñado puede ayudar a mejorar la calidad del aire de estos vecindarios.

El programa del Título 5 proporciona un marco en el cual se llama la atención de los organismos gubernamentales y del público a las instalaciones que contaminan el aire en forma ilegal. Antes que se pueda emitir un permiso según el Título 5 a una instalación, la Ley de Aire Limpio exige que la Autoridad de permisos (por lo general una agencia estatal o municipal para el medioambiente) brinde al público una oportunidad de comentar un borrador del permiso. Además, la Ley de Aire Limpio permite a miembros del público pedir una audiencia pública para que puedan hacer oír sus preocupaciones acerca del borrador de permiso a quienes ejercen la reglamentación por parte del gobierno (y a veces al solicitante del permiso).

Participando en el período de comentarios públicos, los residentes del vecindario pueden verificar que un permiso según el Título 5 emitido a una instalación de su comunidad (1) incluya todos los requisitos aplicables respecto a la calidad de aire; (2) exija el control periódico, llevar registros y presentar informes con el objeto de que la instalación cumpla dichos requisitos.

Además de los comentarios del tipo analizado en la Parte 1 de este manual (p. ej., control insuficiente), los comentarios públicos sobre un borrador de permiso permiten a veces incluir comentarios basados parcialmente en políticas y estatutos del gobierno orientados a cuestiones de derechos civiles y justicia medioambiental.

### *¿Cuáles son las políticas y estatutos gubernamentales que se ocupan de cuestiones de justicia medioambiental?*

En 1994 el Presidente Clinton emitió la Orden Ejecutiva 12898 por la cual se exige a las agencias federales ocuparse de los efectos de la justicia medioambiental sobre las políticas y actividades del gobierno. En respuesta a ello, la EPA federal elaboró políticas según las cuales encarar las cuestiones de justicia medioambiental. Aunque la Orden Ejecutiva tiene consecuencias significativas, las personas que no forman parte del gobierno no pueden exigir judicialmente el cumplimiento de la Orden Ejecutiva.

Se han planteado en tribunales algunas demandas de justicia medioambiental, amparándose en el Título 6 de la Ley de Derechos Civiles de 1964 (Título 6). Cualquier persona puede plantear una demanda judicial para exigir sus derechos civiles

conforme al Título 6. Como las demandas de justicia medioambiental conforme al Título 6 son relativamente nuevas, todavía se está por determinar la utilidad del mismo como instrumento para lograr la justicia medioambiental.

La Orden Ejecutiva y el Título 6 se analizan más detalladamente a continuación.

### *La Orden Ejecutiva y el Título 6: Sí, son cosas distintas*

Es importante apreciar la diferencia entre el Título 6 y la Orden Ejecutiva. (Nota: el Título 6 de la Ley de Derechos Civiles es distinto al Título 5 de la Ley de Aire Limpio, que es el principal punto de atención de este manual). En primer lugar, el Título 6 es un estatuto y tiene procedimientos establecidos para la presentación de quejas administrativas ante la EPA federal u otras agencias. Véase más información sobre el proceso de presentación de una queja según el Título 6 en <http://www.epa.gov/civilrights/extcom.htm> (en idioma inglés). El Título 6 es exigible judicialmente por el público. A diferencia del Título 6, la Orden Ejecutiva no es exigible judicialmente. El hecho de que la Orden Ejecutiva no se exige judicialmente no significa que los argumentos de justicia medioambiental basados en la Orden Ejecutiva no deban ser incluidos en los comentarios a un permiso según el Título 5. En cambio, quiere decir que un alegato de que una agencia está infringiendo la Orden Ejecutiva es un argumento más bien de corte político y no jurídico, que podría plantearse ante una corte.

En segundo lugar, las circunstancias en las cuales se aplica el Título 6 son un poco distintas a aquellas en las cuales se aplica la Orden Ejecutiva. El Título 6 prohíbe a quienes reciben asistencia financiera del gobierno federal (tales como Autoridades de permisos estatales), discriminar en base a la raza, el color o el origen nacional de las personas. La Orden Ejecutiva se aplica en forma específica a las comunidades de bajos ingresos y de minorías, disponiendo que:

[C]ada agencia federal incorporará a su misión la obtención de la justicia medioambiental, para lo cual identificará y encarará según corresponda efectos desproporcionadamente elevados y adversos de sus programas, políticas y actividades sobre la salud humana y el medioambiente de poblaciones minoritarias y de bajos ingresos.

Un reclamo según el Título 6 deberá venir respaldado por datos demográficos que demuestren que puede que la comunidad afectada sufra discriminación basada en criterios de raza, color u origen nacional. En contraste, cualquier argumento que alegue que una agencia de gobierno no está cumpliendo la Orden Ejecutiva debe venir

respaldada por datos demográficos sobre la minoría o los ingresos de los residentes de la comunidad.

Por último, la Orden Ejecutiva ofrece un beneficio que no ofrece el Título 6: la Orden Ejecutiva manda a toda agencia federal asegurar que los documentos públicos, notificaciones y audiencias sean concisos, comprensibles y fácilmente accesibles al público. También se pueden solicitar traducciones, si la mayoría de su comunidad no es de habla inglesa.

La relación entre las leyes y las políticas de gobierno existentes que están relacionadas con la justicia medioambiental está en proceso de establecerse. En la actualidad parecería que la mayoría de las Autoridades de permisos posiblemente no conocen y quizá no tomen en cuenta cuestiones de justicia medioambiental en relación con los procedimientos de autorizaciones según el Título 5. Sin embargo, varios grupos dedicados al medioambiente y la salud pública están trabajando a fin de promover la justicia medioambiental en el contexto del Título 5 a través de la aplicación de las políticas gubernamentales y las leyes existentes.

*¿Qué información pone el programa del Título 5 a disposición del público que puede resultar útil a los residentes de una comunidad?*

Una instalación alcanzada por el programa del Título 5 debe obtener un permiso que identifica todos los requisitos de calidad de aire aplicables, y que exige a la instalación controlar su conformidad con estos requisitos. La instalación debe presentar informes de control a la Autoridad de permisos no menos de cada seis meses. Estos informes están disponibles para el público. Un residente de una comunidad puede examinar el permiso según el Título 5 de una instalación así como los informes de control para averiguar si la instalación está cumpliendo con los requisitos del permiso. Tal como se sugiere en el resto de este manual, no falta tener título ingeniero o de abogado para llevar a cabo este examen.

El Título 5 exige que la información sobre una fuente de contaminación del aire sea puesta a disposición del público. Un buen programa del Título 5 cumplirá este mandato exigiendo que la información sea mantenida un lugar accesible y en un formato comprensible.

*¿Qué cuestiones de justicia medioambiental pueden surgir cuando se está elaborando un permiso según el Título 5 para una instalación ubicada en una comunidad de bajos ingresos o habitada por una minoría?*

La cuestión de justicia medioambiental más importante y relacionada con un permiso según el Título 5 es que el permiso asegure que la instalación cumple con las leyes de calidad de aire. A este respecto, un permiso que se está elaborando para una instalación ubicada en una comunidad de bajos ingresos o habitada por una minoría no difiere de un permiso según el Título 5 elaborado para una instalación ubicada en otra zona.

También podría surgir una cuestión de justicia medioambiental cuando se propone un permiso según el Título 5 para una instalación con un historial de infracciones crónicas en cuanto a la calidad de aire. Conforme a la Ley de Aire Limpio, un permiso según el Título 5 debe asegurar el cumplimiento por parte de la instalación de todos los requisitos de calidad de aire aplicables. En el caso de un infractor crónico, es dudoso que el permiso según el Título 5 de la instalación asegure el cumplimiento, a menos que contenga un cronograma de conformidad creíble o que la instalación haya realizado algún cambio estructural u operativo que encare el problema específico de contaminación. Se puede argumentar que se plantea una cuestión de justicia medioambiental cuando una Autoridad de permisos emite un permiso según el Título 5 a un infractor crónico ubicado en una comunidad de bajos ingresos o de una minoría.

Es importante que alerte usted a la Autoridad de permisos y a la EPA federal sobre cualquier inquietud relativa a la justicia medioambiental que pueda usted albergar respecto a una instalación. Esto es así en parte porque si hay una cuestión de justicia medioambiental, la Autoridad de permisos y la EPA federal pueden inclinarse más a analizar seriamente los problemas que identifica usted en el borrador de permiso. Además, tal como se analiza a continuación, es posible que pueda usted encontrar apoyo a sus argumentos de justicia medioambiental conforme a las políticas gubernamentales y leyes existentes.

## **II. Estudios de un caso**

*Estudio de un caso Núm. 1: Plantear Cuestiones de Justicia Medioambiental en una Audiencia Pública Acerca de un Permiso Según el Título 5*

La Coalición del Día de la Tierra (EDC, según sus siglas en inglés) es un grupo sin fines de lucro, dedicado a la educación sobre el medioambiente y a abogar por su causa, con sede en Cleveland, Ohio. Cuando en julio de 1999 se propuso un permiso

según el Título 5 para una planta generadora de energía ubicada en una comunidad en la que predominaban habitantes de bajos ingresos y pertenecientes a una minoría, la EDC y algunos residentes de la comunidad afectados por la cuestión argumentaron que la Autoridad de permisos no había dado suficiente publicidad a la audiencia pública. Como resultado de notificación inadecuada al público, la EDC sólo tenía diez días para investigar los detalles del borrador de permiso según el Título 5 y determinar si la comunidad en la cual estaba la instalación reunía los requisitos de una comunidad de “justicia medioambiental” según las directivas interinas de justicia medioambiental de la Región 5 de la EPA federal. Se trataba de un desafío difícil, si no imposible: comprender en este breve período la orientación sobre justicia medioambiental de la Región 5 de la EPA federal, y preparar testimonios creíbles sobre el significado del permiso según el Título 5 desde el punto de vista de la justicia medioambiental. La EDC también encontró dificultades, por la falta de recursos y de tiempo, con la realización del análisis demográfico y la demostración de que existían cargas ambientales y de salud desproporcionadas. EDC mencionó otros casos de Título 5 y justicia medioambiental en el país, tales como el de la planta generadora Connors Creek, perteneciente a la Detroit Edison Company, en Michigan.

En la audiencia pública, la EDC pidió que la Autoridad de permisos diera una mejor oportunidad para la participación pública en el trámite del permiso según el Título 5 por los siguientes medios:

- extender el período de comentarios públicos al borrador de permiso para que los residentes de la comunidad tuvieran una oportunidad más real de participar en el proceso;
- crear una lista de correo de residentes y organizaciones afectados con vista a futuras audiencias (la EDC señaló que costaba unos \$70 suscribirse a la publicación del programa de audiencias de la Autoridad de permisos. La EDC afirmó que no había por qué esperar que alguien pagara por acceder a esta información); y
- anunciar las audiencias públicas futuras por radio y por TV.

La EDC describió también los resultados de una encuesta entre cientos de residentes que realizó como parte de la iniciativa EMPACT de la EPA federal. Las comunidades en que se realizó eran vecindarios de personas de bajos ingresos y pertenecientes a minorías, en Cleveland, incluidos dos vecindarios afectados en este caso de Título 5. Los resultados de la encuesta indicaron que:

- el residente medio de los barrios menos privilegiados de la ciudad no es conciente de la relación entre la salud humana y el medioambiente (menos del 15% dijeron tenerla presente);
- el agobio de los sucesos del día a día torna poco probable que esta cuestión pase a ocupar una posición de conciencia funcional sin que medien esfuerzos extraordinarios de comunicación;
- los medios de comunicación electrónicos (TV y radio) son los canales principales de información diaria que llegan a las casas (más del 85% dijeron que estas estaban entre sus principales fuentes de información).

Véase *Environmental Monitoring for Public Access and Community Tracking, Population Communications Characteristics and Outreach Strategy Report*,<sup>1</sup> 7 de enero de 1999, por el Northeast Ohio EMPACT Communications WorkGroup<sup>2</sup>

La EDC presentó luego información al nivel de ciudad, de condado y de estado sobre salud y analizó cuestiones sobre el medioambiente y la salud en estudios municipales. La EDC concluyó afirmando que la infraestructura gubernamental debía evolucionar hacia una inclusión más amplia y una revitalización de la comunidad para promover la justicia medioambiental a largo plazo.

Luego de tomarse un tiempo para reflexionar sobre la audiencia pública, la EDC llegó a las siguientes conclusiones:

- (1) Muchas de las personas que concurrieron a la audiencia del Título 5 no conocían el Título 5 o el concepto de justicia medioambiental. Para evitar este problema, la Autoridad de permisos debía realizar una presentación sobre el Título 5 y la justicia medioambiental al principio de cada audiencia pública.
- (2) Los empleados de la agencia que condujo la audiencia no estaba demasiado bien informado y no podía por lo tanto contestar en forma efectiva las preguntas del público. Para evitar este problema, los miembros del público que solicitan una audiencia pública deben pedir específicamente a la Autoridad de permisos que envíe a la audiencia a alguien que está familiarizado con las cuestiones de la justicia medioambiental y que pueda contestar a preguntas específicas sobre el borrador de permiso.

---

<sup>1</sup> Informe sobre control del medioambiente para el acceso del público y seguimiento de la comunidad, características de comunicación de la población y estrategias de extensión

<sup>2</sup> Grupo de trabajo en comunicaciones EMPACT de Ohio noreste.

- (3) Al finalizar la audiencia, el empleado que la condujo no fue capaz de dar respuestas claras a interrogantes de la comunidad tales como: a) los pasos inmediatos en el proceso de Título 5 y de justicia medioambiental tanto para los grupos comunitarios como para la Autoridad de permisos; b) a dónde se enviarían los testimonios de quienes habían presentado comentarios; y por último, c) cuándo era que los quienes habían presentado comentarios podían esperar tener noticias de la Autoridad de permisos. Para evitar este problema, los miembros del público que solicitan una audiencia pública deberían decir por adelantado a la Autoridad de permisos que esperan que esta información sea brindada en la audiencia.

La EDC envió una carta a la Autoridad de permisos solicitando que la agencia tomara medidas para evitar que, en audiencias futuras, se repitieran los problemas previamente identificados.

A la fecha de esta publicación, han pasado nueve meses desde la audiencia pública. La EDC y los residentes de la comunidad siguen esperando la respuesta de la Autoridad de permisos a sus comentarios al borrador de permiso.

*Estudio de un caso Núm. 2: La Administradora Carol Browner, de la EPA federal, objeta un permiso según el Título 5 en Respuesta a una Petición Pública*

Hace algunos años la Shintech Corporation, del Japón, pensó construir una planta de PVC por un valor de \$700 millones en Convent, LA. Los residentes de la comunidad en que se iba a construir, mayoritariamente de bajos ingresos y pertenecientes a minorías, estaban divididos en cuanto a si oponerse a la construcción de la planta. Existía una fuerte oposición al proyecto, basada en las cargas medioambientales y de salud originadas en otras instalaciones en esa parte de Luisiana.

Quienes se oponían a la construcción de la instalación obtuvieron la ayuda de la Tulane Environmental Law Clinic (TELC, *Clínica jurídica medioambiental de Tulane*) y del Rev. Jesse Jackson, quienes hicieron que la causa obtuviera la atención de todo el país. Los residentes de la comunidad a favor de la construcción de la instalación tenían en su bando al gobernador Mike Foster. Los objetores se opusieron a la construcción en dos frentes. Presentaron una queja ante la Oficina de Derechos Civiles de la EPA Federal, amparándose en el Título 6, la cual resultó en una investigación que llevó un año y a la publicación de varios análisis demográficos. Hay más información sobre el caso (en idioma inglés) en <http://www.epa.gov/civilrights/investig.htm>.

Además de presentar una queja amparados en el Título 6, los ciudadanos hicieron pública su oposición al proyecto siguiendo los procedimientos previstos en el programa del Título 5.

El programa de permisos de Luisiana es un “programa fusionado” (*merged program*), es decir, la Autoridad de permisos considera el permiso previo a la construcción y el permiso de funcionamiento según el Título 5 al mismo tiempo. El Departamento de Calidad del Medioambiente del Estado de Luisiana (LDEQ, *Louisiana Department of Environmental Quality*) propuso emitir un permiso de preconstrucción y de funcionamiento. Los miembros de la comunidad, de ambos bandos, presentaron comentarios y concurrieron a la audiencia pública sobre estos permisos. Sin realizar cambios, la LDEQ presentó una propuesta de permiso según el Título 5 a la oficina regional de la EPA federal, para su revisión. La EPA no objetó el permiso. La TELC usó luego una de las características particulares de participación del público del Título 5: presentó una petición pidiendo a la Administradora de la EPA federal que objetara el permiso. La Sede de la EPA federal intervino entonces en la evaluación de si el permiso era adecuado. Aunque la EPA federal discrepaba con la mayoría de los argumentos técnicos de la TELC, la agencia sí encontró suficientes problemas en el permiso (incluidos problemas que la TELC no había identificado) como para objetarlo. La EPA federal devolvió el permiso a la Autoridad de permisos para su revisión.

La mayoría de los problemas que sirvieron de base a la EPA federal estaban relacionados con el permiso previo a la construcción y con la decisión de la Autoridad de permisos en cuanto al tipo de tecnología de control de la contaminación que se exigiría a la instalación. La EPA federal no identificó ninguna de las cuestiones de Título 6 planteadas en la petición como base para la objeción de la Administradora. Sin embargo, en un discurso ante el Foro de Justicia Medioambiental de la Agrupación de Congresistas Afroamericanos (*Congressional Black Caucus Environmental Justice Forum*) en la capital de Washington, la Administradora Carol Browner de la EPA federal dijo que el permiso según el Título 5 de Shintech se había vuelto a abrir porque los residentes locales la habían convencido, por medio de sus peticiones, que se debía prestar atención a las cuestiones de peligros medioambientales desproporcionados resultantes de esta instalación. Browner aconsejó a la LDEQ que llevara a cabo más audiencias públicas, con la concurrencia de líderes a nivel nacional de la justicia medioambiental y funcionarios a nivel nacional de la EPA federal.

El caso Shintech se cita a menudo como la victoria más seguida de cerca y más significativa en el campo de la justicia medioambiental. Pero este caso es también significativo porque aunque la EPA no aceptó las objeciones de la comunidad con base en la justicia medioambiental, la publicidad y los sentimientos públicos en cuanto

a cuestiones de justicia medioambiental hicieron que la EPA federal revisara el permiso cuidadosamente. Esto hizo que se descubrieran varios problemas serios en la parte de preconstrucción (PSD) del permiso.

En vista de la experiencia de Shintech, es ahora mucho más probable que las empresas tengan en cuenta las preocupaciones de la comunidad, y en particular en comunidades de bajos ingresos y de minorías. Además, la atención prestada a la justicia medioambiental en el caso de Shintech destaca la necesidad de que los lineamientos de la EPA federal traten en forma efectiva las cuestiones de justicia medioambiental.

Shintech planea ahora construir una instalación más pequeña en Plaquemine, a 40 millas río arriba de Convent en las afueras de Baton Rouge. Shintech está llevando a cabo audiencias públicas en Plaquemine para evaluar los intereses y necesidades de la comunidad.

La información demográfica de Plaquemine, en la cual Shintech planea ahora ubicar la planta de PVC, indica que es más próspera que Convent y con menor proporción de población afroamericana. Pero Plaquemine tiene muchos más afroamericanos y es más pobre que la mayoría de las comunidades del país. Esto plantea la cuestión de si, al evaluar los aspectos de justicia medioambiental de una nueva instalación, se debe comparar la composición de la comunidad afectada con la demografía del estado o del país.

### **III. Cómo Involucrar en Forma Efectiva a su Comunidad en el proceso de emisión de un Permiso según el Título 5**

Su comunidad estará mejor preparada para encarar cuestiones de justicia medioambiental vinculadas a los permisos según el Título 5 si ha usted establecido una relación con la Autoridad de permisos y la oficina de la EPA de su región antes que un borrador de permiso se libre al comentario público. Hágales saber cuáles son sus preocupaciones y diga, a ambas agencias, cómo pueden comunicarse de forma efectiva con miembros de su comunidad. Escriba una carta o celebre una reunión con la Autoridad de permisos y la EPA federal para explicar las necesidades de información de su comunidad, y cuál es la mejor manera de brindar esta información a los residentes de la comunidad. Puede, por ejemplo, identificar estaciones de radio y televisión de mayor audiencia así como los periódicos y publicaciones de base comunitaria más leídos en su comunidad. Esto mantendrá a los residentes al tanto de futuros períodos de comentarios y audiencias públicas. No es raro encontrarse con que una comunidad no se ha enterado de una audiencia pública celebrada en su vecindario porque la agencia estatal no envió avisos a más que a las personas en sus listas de correo. Inscríbase en la lista de correo de la Autoridad de permisos y la

oficina regional de la EPA que le corresponden. Si no existe una lista de correo, inste a las agencias regionales y estatales que le corresponden a que lancen una lista así, al menos en un radio de una o dos millas de la comunidad involucrada. Si sabe de instalaciones de Título 5 determinadas que preocupan a su comunidad, puede pedir que se lo incluya en una lista de correo para así recibir notificaciones sobre los próximos actos relativos a permisos, tales como el período de comentarios públicos acerca de un borrador de permiso según el Título 5.

Pregunte a la Autoridad de permisos y a la oficina regional de la EPA que le corresponden si tienen un plan para dar participación a la comunidad o una estrategia de comunicaciones. Si no es así, ínstelas a que elaboren un plan bajo el cual organizar periódicamente encuentros comunitarios. Este es un método seguro para que tanto usted como su comunidad aprendan más sobre los programas y las políticas de la Autoridad de permisos y la EPA federal. Además, en estas sesiones, siéntase en libertad de pedir a estas agencias que den continuidad a estos encuentros públicos por medio de talleres de capacitación y seminarios sobre cuestiones comunitarias. Pídale que proporcionen números telefónicos de atención permanente (*botlines*). Asegúrese de que cualquiera que sea la Región de la EPA federal en la cual esté, se utilicen los recursos de manera efectiva para que el plan para dar intervención a la comunidad abarque la justicia medioambiental y la protección del medioambiente con base comunitaria, listas de grupos clave de la comunidad, y los temas que los preocupan. Sugiera que el plan de desarrollo comunitario contenga información sobre actividades en las cuales puede participar la comunidad, con cronogramas y técnicas definidas (hojas de datos, cartas de actualización, volantes, reuniones). Inste también a la Autoridad de permisos y al personal de su Oficina Regional de la EPA a participar en sus actividades cívicas y comunitarias.

Asegúrese de que todos los interesados: organizaciones de base y comunitarias, organizaciones de propietarios de casas y residentes, grupos cívicos, organizaciones para el medio ambiente y la salud pública, pueblos indígenas, grupos religiosos, organizaciones empresarias y profesionales, y también los medios y la prensa, hacen llegar sus preocupaciones a la Autoridad de permisos y a la Oficina Regional de la EPA federal.

Si se le ha notificado acerca de un borrador de permiso según el Título 5 para una instalación que preocupa a su comunidad, una audiencia pública constituirá un buen lugar en el cual expresar sus puntos de vista y presentar su alegato a favor de la justicia medioambiental. Verifique que sabe la fecha para presentar comentarios a un borrador de permiso y cuándo vence el plazo para solicitar una audiencia pública relativa a una instalación en la cual está interesado. Los comentarios formulados en una audiencia pública pasan a formar parte del registro administrativo oficial, así que

asegúrese de preparar un testimonio. No dude en mencionar públicamente, en la audiencia o antes de la misma, su falta de recursos para llevar a cabo un análisis demográfico. Pida al coordinador de justicia medioambiental de su Oficina Regional de la EPA que se pongan a disposición de la comunidad recursos tales como un documento GIS (*Geographic Information System* o Sistema de información geográfica – provee mapas y tablas) en el cual se muestre la demografía de su vecindario. Antes de la audiencia, pida a la Autoridad de permisos que la lleva que traiga una breve presentación sobre el marco de trabajo de la agencia en cuanto al Título 5 y la justicia medioambiental. Pida también la mayor cantidad posible de ayudas visuales. Asegúrese de que las audiencias públicas se lleven a cabo en lugares accesibles por medios públicos de transporte, para que pueda concurrir la mayoría de su comunidad. Inste a las personas de la comunidad afectada a que concurren y a que testifiquen. Una biblioteca pública, iglesia local, centro comunitario o escuela, son buenos lugares neutrales para una audiencia.

Al finalizar una audiencia pública, no deje de preguntar por los pasos que siguen en el proceso del Título 5 y de la justicia medioambiental, tanto en lo que hace a la Autoridad de permisos como a los miembros afectados de la comunidad. Tiene derecho a que se contesten sus preguntas. Asegúrese de tener el nombre de una persona de contacto y su número telefónico, para poder realizar el seguimiento. Pregunte a la Autoridad de permisos cuándo tomarán con usted contacto nuevamente. Haga que su preocupación sea bien sabida y visible. Puede enviar copias de su testimonio a sus funcionarios elegidos, a nivel federal, estatal y municipal, así como a los líderes más importantes de la comunidad.

#### **IV. Lineamientos de la EPA Federal para la Justicia Medioambiental**

Los lineamientos de carácter nacional según los cuales encarar cuestiones de justicia medioambiental y del Título 6 están siendo redactados, y se espera que se hagan públicos en el 2000. Mientras, algunas de las Oficinas Regionales de la EPA (las Regiones 2, 4, 5, 6 y 8) han desarrollado lineamientos interinos para la justicia medioambiental. Las oficinas regionales de la EPA entregarán un ejemplar de estos lineamientos a quien lo solicite. Puede usar la Internet para hallar el nombre de una persona de contacto, su número telefónico y dirección de correo electrónico en el sitio Web de la EPA para su Región. A éste se puede llegar desde el sitio Web de la EPA federal, [www.epa.gov](http://www.epa.gov). También puede llamar a la línea de atención permanente sobre justicia medioambiental, 1-800-962-6215.

Es importante señalar que aún allí donde la Región ha aprobado lineamientos interinos en cuanto a la justicia medioambiental, no se exige a las autoridades de permisos municipales que los implementen. Sin embargo, se las insta a que los tomen

en cuenta. En aquellas Regiones de la EPA federal que han aprobado lineamientos interinos, los miembros del público afectados deberían instar a la Autoridad de permisos a tomar en cuenta los lineamientos. Inste al coordinador de justicia medioambiental de la EPA para su Región a incorporar los lineamientos nacionales, una vez publicados, a las políticas de justicia medioambiental de su región.

En los lineamientos nacionales o regionales puede hallar ideas útiles para elaborar la estrategia con la cual su comunidad ha de encarar mejor las cuestiones de justicia medioambiental. Los lineamientos pueden, por ejemplo:

- contener una definición útil de “comunidad de minorías o de bajos ingresos”;
- sugerir una gama de opciones para que la Autoridad de permisos se comunique en forma efectiva con las comunidades de justicia medioambiental;
- contener protocolos usados por la EPA federal que la Autoridad de permisos debería tomar en cuenta;
- respaldar un pedido ante la EPA federal para que le ayude a realizar un análisis demográfico de su comunidad;
- dar ideas sobre cómo sugerir a la Autoridad de permisos que mida impactos potencialmente desproporcionados de los actos que se propone;
- sugerir distintos métodos para el desarrollo de condiciones de permiso especiales, en las cuales se toman en cuenta efectos desproporcionados (p. ej., mejor control, reducción de riesgos);
- ayudar a una comunicación y coordinación más estrechas entre la Autoridad de permisos y las oficinas de justicia medioambiental nacionales y regionales de la EPA;
- enfatizar que el personal que exige el cumplimiento de las leyes debe hacer hincapié en la extensión al público en todas las etapas de una acción de exigibilidad, y que para ello se debe proveer a dicho personal de instrumentos efectivos para hacerlo;
- darle ideas sobre cómo lograr que su comunidad intervenga en Proyectos Medioambientales Suplementarios (*Supplemental Environmental Projects*) que forman parte de las acciones de reparación en un caso de exigencia de cumplimiento de las leyes.

## V. Conclusión

Mientras sigue la lucha por más justicia medioambiental en los Estados Unidos, conviene recordar que las voces suelen oírse allí donde los ciudadanos actúan en política.



## Capítulo 3

### Aplicación ciudadana de la Ley de Aire Limpio

Por el Abogado Marc Chytilo, Estudio Jurídico Marc Chytilo  
(Santa Bárbara, CA)

La Ley de Aire Limpio, como muchas otras leyes federales relativas al medioambiente, contiene disposiciones que habilitan a los ciudadanos a entablar demandas judiciales a fin de exigir muchos de los requisitos más importantes de la Ley. El Congreso ha admitido que los funcionarios gubernamentales a quienes la aplica la ley, pueden no siempre estar en posición de utilizar su autoridad para exigir el cumplimiento con la agresividad que puede ser necesaria, y comprendieron que la EPA puede a veces no cumplir con sus deberes. Las “demandas ciudadano” – demandas judiciales presentadas por ciudadanos para exigir el cumplimiento de disposiciones legales – son instrumentos de aplicación importantes que el Congreso incorporó a la ley. El Congreso consideró a las demandas ciudadano como mecanismos de aplicación tan importantes que incorporó a la Ley de Aire Limpio una disposición que permite a los abogados que ganan juicios por demanda ciudadano recuperar “honorarios de abogado”- el costo de las horas que trabajaron, facturadas a precio de mercado – de aquellos que infringieron la Ley. Se puede demandar a tres tipos de entidades: la instalación; la Autoridad de permisos del estado; y la EPA federal. Estos juicios pueden buscar resultados de distintos tipos. Cuando una instalación está infringiendo su permiso en la actualidad, la corte puede emitir una orden judicial por la cual le manda cumplir con el permiso. La corte puede imponer multas y otras sanciones a una instalación por infracciones repetidas al permiso que haya cometido en el pasado. Se pueden plantear otras acciones para obligar a la EPA federal a actuar dentro de cierto plazo con respecto a un programa estatal propuesto, o para que la EPA federal actúe contra estados que no están implementando o aplicando de forma efectiva su programa del Título 5. Se pueden también plantear demandas judiciales para impedir a un estado que apruebe permisos inadecuados o que ignore sus procedimientos de revisión de permisos.

#### Juicios Contra Instalaciones

Los reclamos basados en el Título 5 contra instalaciones tratarán generalmente de casos de funcionamiento sin permiso, o en infracción de un requisito del permiso. Una vez emitidos los permisos según el Título 5, es probable que los reclamos relacionados con el incumplimiento de los términos del permiso sean la forma más frecuente de los litigios contra instalaciones por



una demanda ciudadano basada en el Título 5. Es posible que también existan reclamos contra instalaciones en aquellos casos en que la fuente o instalación no solicitó un permiso según el Título 5, o no obtuvo uno antes de vencer los plazos pertinentes. A la mayoría de las fuentes existentes se les requiere haber presentado una solicitud de un permiso según el Título 5 emitido por el estado dentro de los 12 meses a partir de la entrada en vigencia del programa de permisos del estado, es decir, luego de la aprobación del programa por le EPA federal, sea aprobación parcial, interina o completa. Estas fechas aparecen en el Apéndice A de los reglamentos de la Parte 70. Además, puede surgir un reclamo cuando el titular de un permiso revisa el modo de funcionamiento de su instalación sin haber recibido una modificación al permiso que le autorice a hacerlo.

Las demandas ciudadano se pueden usar para exigir a una instalación que cumpla con cualquier “norma, limitación o cronograma fijados según cualquier permiso emitido conforme al Título 5 o conforme a cualquier plan de implementación estatal aprobado por la EPA federal, cualquier término o condición del permiso, y cualquier requisito a fin de obtener un permiso como condición para el funcionamiento.” [Ley de Aire Limpio, art. 304(f)(4)]. Se puede plantear un reclamo si la fuente está infringiendo un término, condición u otro límite del permiso, o si está funcionando según una variante que no ha sido autorizada específicamente por la EPA. En estos casos el ciudadano puede exigir tanto una orden que detenga las emisiones ilegales así como multas en dinero por las infracciones al permiso. Aunque las multas se abonan a la Tesorería de los EE.UU. para ayudar a la EPA federal con otros casos en que se debe exigir un cumplimiento, la Ley también dispone que se pueden usar hasta \$100.000 provenientes de las multas para “proyectos mitigantes beneficiosos” propuestos por las partes y aprobados por la EPA y la corte de justicia [Ley de Aire Limpio, art. 304 (g)(2)]. Aunque esta ley no especifica a qué se puede considerar como proyecto mitigante beneficioso, cualquier proyecto de esta naturaleza debe ser coherente con la Ley y mejorar la salud pública y el medioambiente.

Tratándose de demostrar que se han infringido las disposiciones de un permiso, las cortes tienen reglas estrictas acerca de qué pruebas se pueden usar para demostrar actos ilegales. Por suerte, la Ley de Aire Limpio permite el uso de “cualquier prueba creíble” de infracción contra un permiso para respaldar una acción de exigibilidad, y no sólo los métodos de prueba aprobados por la EPA. Esto es muy importante, ya que los protocolos de prueba de emisiones para fuentes estacionarias pueden ser tan específicos y complejos que, si se exigieran alegatos acerca de infracciones a protocolos de prueba específicos, las demandas ciudadano necesitarían los servicios de expertos técnicos de alto costo para demostrar la infracción. Sin embargo, es importante examinar con cuidado la fuente, exactitud, confiabilidad y credibilidad de la prueba de la infracción. Es el (¿meollo?) de su acción de exigibilidad.

Las demandas ciudadano contra instalaciones sólo se permiten cuando la EPA federal y la Autoridad de permisos no están ellas mismas embarcadas en una demanda civil o penal por la misma infracción. El ciudadano tendrá que notificar a estas agencias de sus intenciones de plantear un reclamo presentando una “notificación de 60 días” (*60-day notice*). Antes de plantear una acción, verifique que ninguna agencia esté ya exigiendo por vía judicial la misma infracción. Sin embargo, una demanda ciudadano puede salir adelante aún si ya existe una agencia embarcada en una acción administrativa por la misma infracción.

En la Ley de Aire Limpio, art. 113(f), se autorizan las recompensas a las personas cuando la información o los servicios aportados a la EPA federal resulten en condenas penales o en sanciones de orden civil por infracciones a la Ley. Puede proveer esta información por medio de una notificación de 60 días. A fin de reunir las calificaciones del caso, no necesita más que pedir a la EPA federal que se lo tome en cuenta para una recompensa en caso que acepten tomar el caso y lo ganen. Por más detalles, consulte 59 Federal Register, página 22776, del 3 de mayo de 1994.

## **Juicios contra Autoridades de Permisos**

También se pueden presentar demandas judiciales para oponerse al otorgamiento de permisos según el Título 5 si el permiso según el Título 5 adolece de defectos o si la Autoridad de permisos no hace nada respecto a la solicitud de permiso dentro de los dieciocho meses a contar desde el momento en que se la considera completada [Ley de Aire Limpio art. 503(c)]. Aunque estas demandas pueden ser planteadas por ciudadanos, no se las llama por lo general “demanda ciudadano” (*citizen suit*). Estos serían reclamos contra la “Autoridad de permisos” (término que por lo general se usa para describir a la agencia estatal o municipal a la cual ha autorizado la EPA federal para otorgar permisos según el Título 5).

Un permiso puede ser defectuoso por muchas razones. Puede que no contenga todos los requisitos previos que reglamentan a la fuente; puede que no describa en forma adecuada los métodos de control requeridos, u otros elementos requeridos por ley federal. Revise 40 CFR Partes 70.5 y 70.6, en las cuales se describen los elementos que necesariamente deben contener los permisos y las solicitudes. Se puede objetar una propuesta de permiso según el Título 5 si no se ha seguido correctamente el proceso administrativo por el cual se otorgan los permisos, o si el permiso presenta defectos o es inadecuado. En estos casos se pide a la corte que invalide el permiso defectuoso.

El Título 5 exige que cualquier programa aprobado por el estado incluya oportunidades para que las personas que han presentado comentarios a proyectos de permiso obtengan el acceso a la corte estatal para revisar las decisiones de autoridades de permisos en el sentido de emitir permisos [Ley de Aire Limpio art. 502(b)(6)]. El plazo para presentar una demanda ante la corte estatal no será mayor a los 90 días tras el acto del permiso, y quizá menos. Los reglamentos de la EPA disponen que la corte estatal es el medio exclusivo para la revisión judicial de los términos y condiciones de los permisos [CFR Part 70.4(b)(3)(xii)]; sin embargo, es claro que la Ley permite la revisión judicial de la denegatoria por parte de la EPA de la petición de un ciudadano que solicita a la EPA que objete un permiso propuesto [Ley de Aire Limpio art. 505(b)(2)]. Es importante revisar las reglas y los reglamentos de la Autoridad de permisos del estado en cuanto al programa de permisos, ya que quizá fije plazos o requisitos distintos para las apelaciones. Es posible que se deba plantear una demanda ciudadano en la corte estatal simultáneamente con la petición por la cual se pide la objeción de la EPA a la emisión del permiso conforme a la Ley de Aire Limpio, art. 505(b), según se ve a continuación.

Las Autoridades de permisos del estado pueden también ser demandadas por no implementar sus propios programas. Pueden no actuar dentro de los plazos especificados; pueden no llevar adelante el programa, o aplicar mal sus propias normas y requisitos a nivel de programa. Los reglamentos de la EPA federal disponen que la revisión por una corte estatal es uno de los medios para obtener la revisión judicial de los casos en los cuales la autoridad de permisos no adopta una acción definitiva dentro de los plazos impuestos por el programa estatal [40 CFR Part 70.4(b)(3)(xi)]. La revisión por una corte federal puede también ser posible si el estado no está implementando su propio programa, pero no se puede obligar al estado a adoptar un programa contra su voluntad. Si un estado no desea adoptar un programa de permisos según el Título 5, corresponde entablar una acción contra la EPA para que busque se impongan sanciones y se implemente un programa federal.

A excepción de la revisión de los permisos otorgados por el estado, que deben ser revisados en una corte estatal, los demandantes pueden optar por presentar su demanda de exigencia del Título 5 tanto en una corte estatal como federal. Las reglas de procedimiento son complejas; una demanda presentada ante una corte estatal puede ser transferida a una corte federal, y a la inversa. Tanto estar en una corte estatal como en una federal pueden tener sus propias ventajas, según la ley de aplicación y las circunstancias de su caso. En algunos casos puede que le convenga presentar la demanda tanto en una corte estatal como una federal.

## **Juicios Contra la EPA Federal**

Como la EPA tiene ciertas responsabilidades de acuerdo al Título 5, hay varias oportunidades de acciones legales en potencia.

A medida que cada estado elabora programas, la EPA tiene el deber de actuar (aprobar o desaprobar) con respecto a las presentaciones de programas de la Autoridad de permisos, no más de 12 meses después de haberlos recibido. Si la EPA se demora en actuar más allá de este plazo, se puede demandar judicialmente a la agencia para obligarla a decidir respecto a la presentación. Si el estado no puede presentar un programa adecuado, o se niega a hacerlo, la EPA federal tiene la autoridad de imponer ciertas “sanciones” al estado, que se describen el art. 179(b) de la Ley de Aire Limpio. Las sanciones de carreteras consisten en no aportar fondos federales para la mayoría de los proyectos de carreteras. Las sanciones de compensación (*offset sanctions*) imponen una relación de compensaciones más elevada a fuentes importantes, nuevas o modificadas. Mientras que las sanciones pueden ser impuestas por la EPA federal en cualquier momento luego de rechazado el programa o habiendo vencido el plazo para la presentación, la EPA tiene la obligación de imponer sanciones pasados 18 meses de haberse rechazado el programa o haber vencido el plazo para su presentación. Si el estado sigue negándose a actuar, la EPA federal tiene la obligación de desarrollar e implementar un programa federal de Título 5 una vez pasados 24 meses de haberse rechazado el programa o haber vencido el plazo para su presentación [Ley de Aire Limpio art. 502(d)]. Si la EPA no impone sanciones pasados 18 meses, o no tiene un plan federal funcionando pasados 24 meses, se puede entablar una demanda ciudadano conforme al art. 304 de la Ley de Aire Limpio para obligar a actuar a la EPA.

Aún luego de aprobado un programa estatal, la EPA federal puede determinar que el estado no está implementando o imponiendo adecuadamente el programa [40 CFR Part 70.10(c)(1)]. Una vez que la EPA ha determinado esto, comienzan a marchar los “relojes de sanción” previamente descritos. Las sanciones se pueden imponer en cualquier momento posterior a esta determinación, pero deben ser impuestas pasados 18 meses. Si el estado no responde, se debe imponer el programa federal de permisos 24 meses luego de la determinación [Ley de Aire Limpio, art. 502(i)].

Una vez aprobado el programa de permisos de una Autoridad de permisos, la EPA tiene varios deberes de revisión de permisos individuales. Si la EPA no cumple con estos deberes, también ello puede dar lugar a juicios contra la EPA para obligarla a actuar correctamente.

Antes de otorgar un permiso, cada autoridad de permisos debe proporcionar una copia del permiso propuesto a la EPA. Ésta tiene un plazo de 45 días para revisar el permiso propuesto, y objetarlo si determina que el permiso no cumple con los requisitos de la Ley de Aire Limpio [art. 505(b)(1)]. La autoridad de permisos debe revisar el permiso para responder a las objeciones de la EPA dentro de los 90 días; de lo contrario, recae sobre la EPA la responsabilidad de emitir o denegar el permiso [Ley de Aire Limpio art. 505(c)].

Si la EPA federal no objeta un permiso dentro del plazo de 45 días, cualquier persona que haya previamente presentado comentarios a la Autoridad de permisos sobre el permiso en cuestión puede presentar una petición ante la EPA para que objete el permiso; y ello dentro de los 60 días que siguen a la finalización del plazo para objeciones de 45 días de la EPA [Ley de Aire Limpio art. 505(b)(2)]. La EPA tiene a partir de entonces 60 días para actuar en cuanto a la petición, pero si la autoridad de permisos ya ha emitido el permiso, el mismo sigue siendo válido durante el período en el cual la EPA revisa la petición. Si la EPA deniega la petición, se puede entablar un juicio pidiendo la revisión del acto de la EPA. El caso se ventila ante la Corte Federal de Apelaciones, según el art. 307 de la Ley de Aire Limpio. Como se señalara anteriormente, es posible que el plazo para oponerse ante una corte estatal al mismo permiso, venza durante este período; por lo tanto, es posible que la demanda judicial se deba presentar antes que haya finalizado la revisión de la petición por parte de la EPA.

Tanto el artículo 304 como el 307 de la Ley autorizan los juicios contra la EPA. Los juicios más comunes según el art. 304 – conocidos como “demandas ciudadano” – se entablan en la corte del distrito federal para oponerse a infracciones a una condición de un permiso existente, incluido un permiso según el Título 5, para demandar a un estado por no implementar los requisitos de un SIP, y como acciones como instalaciones que están funcionando sin permisos. Se pueden entablar juicios contra la EPA según el art. 304 cuando la misma no ha cumplido alguno de los numerosos plazos o los “deberes obligatorios” (*mandatory duties*) que se esbozan en la Ley. Los ciudadanos pueden también oponerse al contenido de nuevos reglamentos, o al fondo mismo de un acto realizado por la EPA conforme al artículo 307; pero lo típico es que estos juicios sean más complejos y técnicos, y la EPA corre con ventaja cuando la corte evalúa la corrección de un acto de la EPA.

### **Agotamiento de los Recursos Administrativos**

Antes de entablar un juicio en el cual se está oponiendo a una decisión de un organismo público, deberá haber “agotado (*exhausted*) sus recursos administrativos (*administrative remedies*)”. Por “recursos administrativos” se entiende a las oportunidades

de comentarios públicos, audiencias y apelaciones administrativas (no judiciales) a la Autoridad de permisos y/o la EPA federal. “Agotar” se refiere al requisito de usar cualquier proceso de revisión disponible, tal como el proceso de petición y cualquier proceso de apelación que pueda autorizar el programa estatal. Además, toda cuestión planteada en un juicio debe primero haber sido planteada ante la agencia pertinente por medio de comentarios y en cualquier apelación por vía administrativa. Las cortes desean adoptar medidas contra una agencia a menos que haya usted realizado todos los intentos razonables por lograr que la agencia haga lo que usted desea, y la agencia no lo haya hecho. En sus comentarios escritos y/o verbales al proyecto, debe usted ya haber identificado el sentido y la naturaleza de sus cuestionamientos jurídicos. Las cortes no se avienen mucho a demandas basadas en cuestiones totalmente nuevas. Se supone que la agencia ha tenido la oportunidad de estudiar la cuestión que usted plantea a través de sus comentarios previos; sólo una vez que han ignorado, o encarado erróneamente sus cuestionamientos, puede usted demandarla judicialmente. Por lo tanto, es importante plantear durante la fase de comentarios toda cuestión por la cual quiera después litigar, y usar todos los procesos de apelación disponibles.

### **Notificaciones de 60 días**

La Ley de Aire Limpio exige que un ciudadano presente una carta en la cual notifica a la fuente y a ciertas agencias del gobierno acerca de la base de todo planteamiento jurídico. Esta carta se debe enviar por correo certificado a determinadas partes, no menos de 60 días antes de poder entablar la demanda. Puede revisar este requisito en 40 CFR Part 54. Para entregar con efecto legal la carta de notificación y de queja a empresas, se necesita identificar al “agente para notificación procesal” (*agent for service of process*) cuyo nombre y dirección están registrados en la Secretaría de Estado de su estado. Puede que le lleve un par de semanas obtener esta información, aunque actualmente muchos estados publican esta información en la Internet.

### **Parte Interesada**

A fin de presentar una demanda ante una corte, un demandante debe demostrar ser “parte interesada” – es decir, tener un interés en el resultado de la acción. Algunas decisiones recientes de la Corte Suprema han limitado la capacidad de grupos comunitarios y de individuos para entablar juicio por otras cuestiones medioambientales en nombre del público, aunque no se han producido decisiones relativas a la Ley de Aire Limpio en estas cuestiones. Algunas cortes han dictaminado que los grupos comunitarios o los individuos demandantes deben sufrir un perjuicio real o inminente causado por los actos del demandado, el cual sería remediado (mitigado) por acto de la corte. Esta rama de la ley está actualmente en transición. O

bien debe sufrir un perjuicio el grupo comunitario que presenta la demanda - él mismo, o alguno de sus miembros – o un individuo representativo, miembro del grupo y afectado negativamente, debe ser parte a fin de cumplir con el requisito de un perjuicio. Las cortes han dictaminado que otras leyes del medioambiente, tal como la Ley de Agua Limpia (*Clean Water Act*), no dan la oportunidad a los miembros del público perjudicados de recibir reparación a sus perjuicios por el simple pago de penalidades a la Tesorería de los EE.UU., en particular cuando la infracción ya ha cesado. La Ley de Aire Limpio es distinta porque permite que hasta \$100.000 provenientes de cualquier penalidad sean utilizados para “proyectos mitigantes beneficiosos” a fin de mejorar la calidad del aire para individuos perjudicados por las emisiones ilegales. Independientemente de ello, al preparar una demanda, se debe prestar atención a estos elementos específicos a fin de asegurar que el caso sea viable.

También ha sido tratada recientemente una cuestión relacionada por la Corte Suprema, interpretando una vez más estatutos relativos al medioambiente que no son la Ley de Aire Limpio. La Corte ha dictaminado que las demandas ciudadano por las cuales se busca exigir las condiciones de un permiso conforme a los requisitos de la Ley de Agua Limpia, y de revelar información al público según la Ley de Planificación de Emergencias y el Derecho a Saber de la Comunidad (*Emergency Planning and Community Right To Know Act, EPCRA*), deben basarse en infracciones actuales y que se siguen produciendo, no en infracciones en el pasado corregidas antes de la presentación de la demanda. Como a una demanda ciudadano debe preceder una notificación de 60 días, esta nueva interpretación podría impedir que sigan adelante muchas demandas si la fuente simplemente deja de emitir en infracción tras recibir la carta de notificación. Sin embargo, hay grandes dudas acerca de si la decisión reciente de la Corte Suprema afecta a las cuestiones relacionadas con la Ley de Aire Limpio, ya que la Ley dispone que las demandas ciudadano se pueden entablar por una infracción en el pasado “si hay pruebas de que se ha repetido la presunta infracción.” [Ley de Aire Limpio, art. 304(a)(1) y (3)]. Es claro que era intención del Congreso permitir demandas ciudadano por infracciones repetidas del pasado.

### **Acerca de los Abogados**

Las demandas presentadas para exigir el cumplimiento de leyes medioambientales son muy distintas de la mayoría de los casos en que entienden los jueces federales. Muchas de las cuestiones jurídicas vinculadas a este tipo de casos no han todavía sido decididas de manera tajante por las cortes. Con las cuestiones jurídicas bien definidas, su caso es más seguro y su resultado más predecible. Cuando el caso se trata de cuestiones que son nuevas, el resultado es bastante menos cierto. Por ello, puede que se necesiten varias apelaciones antes que el caso quede

definitivamente resuelto. Pida siempre a su abogado una evaluación realista de los puntos fuertes y débiles del caso antes de decidir ir a juicio.

Aunque puede usted representarse a sí mismo en la corte sin un abogado, cosa que se denomina “pro se”, esto no se recomienda para casos en los cuales se está exigiendo la aplicación de la Ley de Aire Limpio. Un pequeño error puede condenar su demanda al fracaso, además de lo cual no se dará cuenta de muchas oportunidades que tiene como litigante.

Es preferible trabajar con un abogado que tiene experiencia en casos como el suyo. Un buen abogado podría por cierto tomar sobre sí un caso relativo a la Ley de Aire Limpio sin tener experiencia previa en la misma, pero hasta un buen abogado sin experiencia en este tipo de casos tendrá que pasar mucho tiempo adicional estudiando la legislación. Es preferible hallar un abogado familiarizado con la Ley de Aire Limpio para que lo represente.

Tanto la legislación como el tema son complejos y de naturaleza técnica, por lo cual los casos relativos a la Ley de Aire Limpio suelen llevar bastante tiempo para elaborar y litigar. Puede ayudar llevando las cosas bien organizadas, con ejemplares adicionales de todos los documentos pertinentes prolijamente reunidos y resumidos en carpetas. Le resultará más fácil trabajar con la mayoría de los abogados si está familiarizado con los procesos administrativos que condujeron hasta la decisión del permiso o a la infracción, y si domina las cuestiones legales potenciales y de hecho. Si tiene claros los hechos y demuestra que puede presentarle el caso de la manera más eficiente al abogado, es más probable que quiera tomar su caso.

Debe llegar a un acuerdo por escrito sobre honorarios con el abogado. Algunos abogados tomarán casos “pro bono” (en forma gratuita) como parte de su práctica profesional, o si trabajan para un gabinete jurídico de interés público que por lo general no cobra a sus clientes. Los abogados de la práctica privada pueden ofrecer una tasa de honorarios reducida a grupos de interés público sin fines de lucro, pero esperarán cobrar su honorario normal si ganan el caso y en el fallo se dispone el pago de sus honorarios por el demandado, tal como lo permite la Ley. Otros pueden cobrarle su tarifa horaria normal, o incluso un honorario fijo. Probablemente se espere que pague usted los “costos” de su caso, cosa que incluye las tasas de presentación de la demanda, los costos de preparar y copiar el “registro administrativo”, los honorarios a los peritos, cualquier gasto en que se incurra por revelación de pruebas y declaraciones, y puede también incluir los gastos del abogado por llamadas telefónicas de larga distancia, fax, correo, copiado, etc. Sea cual fuere el acuerdo con su abogado, asegúrese de comprender cuáles son sus responsabilidades y cuáles son los del abogado. Es típico tener un contrato por escrito. Pida estimaciones

de tiempo y de gastos, el parecer del abogado sobre las probabilidades de éxito, si promete representarlo en la apelación de ser necesario, etc.

Cada abogado tiene un estilo de trabajo y un enfoque distintos, y puede que algunos le resulten a usted mejores que otros. Lamentablemente, los abogados con experiencia en juicios por aplicación de la Ley de Aire Limpio no son muchos, y los que se ocupan de esta materia están por lo general muy ocupados. Es posible que en presentar hasta una sola demanda insuma ingentes recursos; pero una vez que gane es probable que, en futuros procedimientos, las agencias tomen más en serio su punto de vista. Y lo más importante es que una demanda exitosa puede acarrear importantes beneficios para el medioambiente.